

Dictamen del Comité de las Regiones de 6 de diciembre de 2006 sobre la «Comunicación de la Comisión — Aplicación del programa comunitario de Lisboa — Servicios sociales de interés general en la Unión Europea»

(2007/C 57/08)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

VISTA la Comunicación de la Comisión «*Aplicación del programa comunitario de Lisboa — Servicios sociales de interés general en la Unión Europea*», COM(2006) 177 final;

VISTA la decisión de la Comisión Europea, de 26 de abril de 2006, de consultarle sobre este asunto, de conformidad con el primer apartado del artículo 265 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

VISTA la decisión de la Mesa, de 13 de junio de 2006, de encargar a la Comisión de Política Económica y Social la preparación de un Dictamen sobre este asunto;

VISTO el artículo 16 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativo a los servicios de interés económico general, así como los artículos 2, 5, 73, 81, 86, 87, 88 y 295 de dicho Tratado;

VISTO el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea relativo al acceso a los servicios de interés económico general;

VISTO el artículo III-122 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno, en Roma, el 29 de octubre de 2004;

VISTO su Dictamen relativo al «*Libro Verde sobre los servicios de interés general*» (CDR 149/2003 fin) ⁽¹⁾;

VISTO su Dictamen relativo a la «*Comunicación de la Comisión — Los servicios de interés general en Europa*» (CDR 470/2000 fin) ⁽²⁾;

VISTO su Dictamen sobre el «*Proyecto de Decisión de la Comisión relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86 del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público, así como al Proyecto de Directiva de la Comisión por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas y el marco comunitario de ayudas estatales otorgadas en forma de compensaciones de servicio público*» (CDR 155/2004 fin) ⁽³⁾;

VISTO su Dictamen sobre la «*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior*» (CDR 154/2004 fin) ⁽⁴⁾;

VISTO su Dictamen sobre el «*Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*» (CDR 239/2004 fin) ⁽⁵⁾;

VISTO su Dictamen relativo al «*Libro Blanco sobre los servicios de interés general*» (CDR 327/2004 fin) ⁽⁶⁾;

VISTO su proyecto de Dictamen (CDR 181/2006 rev. 1), aprobado el 20 de octubre de 2006 por la Comisión de Política Económica y Social (ponente: **Jean Louis DESTANS** (FR-PSE), Presidente del Consejo General de Eure);

Considerando que

1. los Servicios Sociales de Interés General (SSIG), aunque desarrollados en distintos grados según los Estados miembros, constituyen un elemento esencial del modelo social europeo ⁽⁷⁾;

⁽¹⁾ DO C 73 de 23.3.2004.

⁽²⁾ DO C 19 de 22.1.2002.

⁽³⁾ DO C 43 de 18.2.2005.

⁽⁴⁾ DO C 43 de 18.2.2005.

⁽⁵⁾ DO C 71 de 22.3.2005.

⁽⁶⁾ DO C 164 de 5.7.2005.

⁽⁷⁾ Véase el Proyecto de informe del Parlamento Europeo de 13 de julio de 2006 sobre el futuro del modelo social europeo, especialmente los puntos 23 y 24.

2. por consiguiente, se debe garantizar a escala comunitaria la existencia de un marco jurídico estable y transparente que permita el desarrollo de los SSIG ateniéndose estrictamente al principio de subsidiariedad y, en particular, a las competencias de los entes locales y regionales en lo referente a la determinación de los objetivos, gestión y financiación de dichos servicios;
3. a este respecto, es preciso reafirmar la libertad de administración local y el principio de libertad para determinar los objetivos y la organización de los SSIG de que gozan los Estados miembros, especialmente teniendo en cuenta que en general la responsabilidad principal de la gestión de dichos servicios recae sobre los entes locales en su calidad de agentes de solidaridad in situ;
4. procede recordar que los SSIG se enmarcan en el conjunto de los Servicios de Interés General (SIG) y cumplen por ello una función esencial en materia de solidaridad y protección del tejido humano y social del conjunto del territorio de la Unión Europea;
5. en consecuencia, es preciso establecer un vínculo con el artículo 16 del Tratado CE, en el que se destaca en particular el papel que desempeñan los Servicios de Interés Económico General (SIEG) «en la promoción de la cohesión social y territorial» de la Unión Europea; que, por consiguiente, debe reconocerse y garantizarse el derecho de los ciudadanos a acceder a los SSIG en cuanto derecho fundamental de acceso a los SIEG consagrado por el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea;
6. por otra parte, los SSIG constituyen, al igual que los demás SIEG, un instrumento eficaz para la aplicación de la Estrategia de Lisboa, en aras del crecimiento y de la competitividad de los territorios de la UE;
7. a este respecto, es preciso disociar mejor los conceptos de SIG y SIEG con vistas a identificar mejor los rasgos específicos de los SSIG;
8. tal distinción de conceptos debe servir en particular para poner de relieve las consecuencias jurídicas diferentes de ambas nociones y proporcionar a los agentes locales la seguridad jurídica y financiera óptima en materia de aplicación del Derecho comunitario a los servicios sociales de interés general y otorgarles un mayor margen de maniobra. Con ello se pretende, además, que la Unión Europea contribuya en mayor medida a reforzar el cometido atribuido a los agentes locales en favor de los SSIG;
9. al hilo de lo expuesto, la Comisión Europea debe procurar apoyar el Derecho positivo aplicable a los SSIG, para que la transparencia en este ámbito sea mayor y evitar que exista incertidumbre en cuanto al Derecho comunitario aplicable a los SSIG;
10. por último, procede anticipar la necesidad de coherencia entre las posturas adoptadas por la Unión Europea en el marco de la normativa aplicable a los SSIG y las que defiende — o tiene previsto defender — en las negociaciones emprendidas en el marco de la Organización Mundial del Comercio, especialmente las que se refieren a los «servicios sociales y sanitarios» en el sentido del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS);

en su 67º Pleno celebrado los días 6 y 7 de diciembre de 2006 (sesión del 6 de diciembre) ha aprobado el presente Dictamen.

1. Observaciones del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones

1.1 **acoge con satisfacción** la iniciativa de la Comisión, que se enmarca en la aplicación del Libro Blanco sobre los servicios de interés general, en el que anunció su intención de desarrollar un planteamiento más sistemático y centrado en «*las características específicas de los servicios sociales y sanitarios de interés general*», con vistas a «*precisar el marco en el que esos servicios funcionan*»;

1.2 **se congratula** de que esta iniciativa se enmarque en el proceso de consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa y de la Agenda Social, en la medida en que los SSIG, al igual que los SIEG, fomentan tanto la solidaridad como la competitividad de la economía comunitaria, al tiempo que

pueden generar empleos de proximidad y forman parte integrante del modelo social europeo y de los sistemas nacionales de protección e inclusión sociales;

1.3 **respalda** el objetivo de la Comunicación consistente en reconocer el carácter de interés general de los servicios sociales. En efecto, dichos servicios, existenciales y vitales, garantizan la protección social y la solidaridad y los prestan los entes locales y regionales directamente, salvo que se encomienden a agentes dedicados específicamente a ello. Además, están sujetos a regulación por parte de los Estados miembros, habida cuenta de los objetivos correspondientes a las políticas públicas que se les asignan en materia social. Por ello, a priori deben atenderse a la obligación de cumplimiento satisfactorio de sus cometidos en el sentido definido en los artículos 16 y 86.2 del Tratado;

1.4 **destaca** al respecto que no cabe entender los SSIG como una categoría residual de servicios prestados a la población, sino que, por el contrario, contribuyen a garantizar a todos los ciudadanos el acceso universal a servicios sociales de calidad;

1.5 **recuerda**, en efecto, que mediante los SSIG se pretende asegurar la consecución de objetivos correspondientes a políticas sociales encomendadas a los Estados miembros, tales como la protección social, la satisfacción de necesidades sociales elementales — especialmente la salud, la vivienda, la asistencia y cuidados a las personas mayores y las personas con discapacidad, la educación, la formación y el empleo — y la solidaridad con las personas vulnerables y dependientes, que dependen de las prestaciones de los servicios sociales;

1.6 **recuerda** que los SSIG contribuyen activamente a garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos y de la dignidad humana, en el sentido definido por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y que emanan de la tradición constitucional común de los Estados miembros y de sus compromisos internacionales, plasmados en particular en la Carta Social Revisada del Consejo de Europa y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos;

1.7 **considera** que los SSIG ayudan a que la Unión Europea cumpla las misiones que se le encomiendan en los artículos 2 y 3 del Tratado, especialmente en lo que se refiere a lograr un alto nivel de protección social, la elevación de la calidad de vida, un alto nivel de protección de la salud y el fortalecimiento de la cohesión económica y social;

1.8 **afirma**, por ello, la conveniencia de que, en interés de la Comunidad, los SSIG se desarrollen y modernicen en un marco económico y jurídico estable y estén sujetos a regulación por los entes públicos competentes en los niveles local y regional;

1.9 **acoge** favorablemente la iniciativa de la Comisión consistente en determinar las características propias de los SSIG, así como las medidas de modernización necesarias para hacer frente a los desafíos derivados de las necesidades sociales, actuales y futuras, inherentes en particular al envejecimiento de la población y a las exigencias de cohesión e inclusión sociales a escala local y regional;

1.10 **se adhiere** al análisis de la Comisión sobre las características específicas de dichos servicios, en particular en lo relativo al funcionamiento con arreglo a los principios de solidaridad y personalización del servicio. Es preciso tener en cuenta estas especificidades en relación con los requisitos de aplicación del Derecho comunitario del mercado interior y de competencia, habida cuenta del escaso impacto que tienen sobre los intercambios intracomunitarios y de que su desarrollo redundará en beneficio de la Unión Europea;

1.11 **está convencido** de que es necesario paliar la falta actual de seguridad jurídica en cuanto a los requisitos de aplicación del Derecho comunitario a las modalidades de prestación de los SSIG. A falta de seguridad jurídica para los SSIG, estos tienden a quedar excesivamente sujetos a las normas generales de la competencia y del mercado interior, lo que puede no ser

apropiado para las misiones específicas que les encomiendan en particular los entes locales y regionales. Esta situación de incertidumbre jurídica se manifestó con ocasión del debate sobre su integración en la propuesta de directiva sobre los servicios en el mercado interior, que desembocó finalmente en su exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva;

1.12 **se congratula** muy especialmente de que se recuerde la necesidad de respetar el principio de subsidiariedad, por el que se atribuye a los Estados miembros y a sus entes territoriales la competencia exclusiva para determinar el ámbito de actuación y las directrices organizativas de los SSIG, así como sus modalidades de financiación y regulación;

1.13 **considera**, por otra parte, que los SSIG deberían encomendarse en principio al prestador más capacitado. El mercado no puede satisfacer espontáneamente sus exigencias de universalidad, accesibilidad, calidad y programación territorial, toda vez que éstas suscitan una intervención pública estructural, especialmente en lo que se refiere a los sistemas de oferta y tarificación por los entes locales y regionales más cercanos a los ciudadanos;

1.14 **considera** que el carácter existencial de las necesidades que se han de satisfacer (vivienda, salud, empleo), la asimetría informativa existente entre los prestadores y prestatarios de los SSIG, así como la vulnerabilidad de gran parte de ellos, requieren y justifican la referida regulación de la oferta, que constituye una excepción respecto de las relaciones que mantienen normalmente proveedores y consumidores;

1.15 **considera** que no se trata de contraponer las libertades fundamentales del mercado interior al ejercicio de los derechos fundamentales en la Unión Europea, ni tampoco a la exigencia de cumplir adecuadamente las misiones de interés general. Por el contrario, el objetivo consiste en conciliar todo ello dotándose de un marco comunitario adaptado a las especificidades de dichos servicios, así como a las misiones específicas encomendadas a los agentes públicos y privados, y teniendo en cuenta el impacto generalmente limitado que tienen sobre los intercambios intracomunitarios dichos servicios de proximidad a las personas. Tal enfoque conciliador debe adoptarse tanto desde el punto de vista del mercado interior como de la política exterior de la Unión Europea, especialmente en cuanto al capítulo referido a los servicios sociales y sanitarios de las negociaciones sobre el comercio mundial de servicios (GATS);

1.16 **parte del principio** de que dichos servicios deben seguir siendo competencia exclusiva de los Estados miembros y, en su seno, de los entes públicos a los que se encomiende dicha responsabilidad, y **considera** que es preciso aclarar los requisitos de aplicación del Derecho comunitario a las modalidades concretas de prestación de los SSIG, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones siguientes:

— requisitos para encomendar misiones a los prestadores, habida cuenta de la calificación de servicio de interés general y lo relativo a la compatibilidad a priori de las ayudas concedidas en forma de compensaciones;

- reconocimiento de derechos especiales y exclusivos, en particular a organizaciones sin ánimo de lucro y caritativas;
- establecimiento en condiciones claras y transparentes de un sistema de autorizaciones destinado en particular a enmarcar a los prestadores externos con vistas a corregir la asimetría informativa existente entre beneficiarios y prestadores;
- financiación solidaria de dichos servicios, ateniéndose en particular a las exigencias de compatibilidad de las disposiciones de los Tratados con los sistemas de financiación y subvenciones públicas que otorgan los entes públicos competentes a los prestadores de servicios para garantizar la perennidad de la oferta in situ de servicios sociales y sanitarios, así como el desarrollo de nuevos servicios para atender a las nuevas necesidades que surjan.

El Comité de las Regiones observa al respecto que el cumplimiento de las misiones de los SSIG no puede verse obstaculizado por la aplicación de las normas del Tratado;

1.17 **subraya** que, al aplicar los principios y modalidades de gestión de los SSIG, los Estados miembros y sus entes territoriales deben atenerse a los principios generales que consagra el Tratado CE, en particular los de igualdad de trato, libre circulación, libre competencia y transparencia;

1.18 **observa** al hilo de lo anterior que la sujeción al principio de subsidiariedad no debe impedir a la CE ejercer la responsabilidad que comparte con los Estados miembros consistente en velar por el buen funcionamiento de los SSIG con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16 del Tratado;

1.19 **se pregunta** acerca de la pertinencia de que no se hayan incluido los servicios sanitarios en el ámbito de aplicación de la Comunicación, aunque toma nota de la intención de la Comisión de dedicarles una iniciativa distinta. **Pide** desde ahora a la Comisión que para los servicios sociales y sanitarios establezca en el futuro una definición clara y diferenciada de estos dos conceptos;

1.20 **lamenta** que la Comisión se limite a establecer una relación de las «características organizativas» de los SSIG desaprovechando la ocasión para definir de manera más precisa los conceptos en juego, especialmente los relativos a las orientaciones políticas subyacentes a la descripción de dichos servicios en los distintos Estados miembros;

1.21 **considera** en todo caso que dicha lista de características organizativas no puede considerarse exhaustiva ni limitativa, sin perjuicio de la libertad de que gozan los Estados miembros y sus respectivos entes locales para definir y organizar los SSIG;

1.22 **suscribe** la exigencia general de modernización y calidad impuesta por la Comisión a los SSIG, que se corresponde en particular con la tendencia continua de descentralización de la organización de dichos servicios hacia el ámbito regional o local; en particular, en lo que se refiere a la calidad, también deberá garantizarse en el futuro que el prestador de servicios sociales esté sujeto a las normas de calidad y a las condiciones jurídicas del Estado miembro en que se presten los servicios;

1.23 **suscribe** la intención de la Comisión de organizar un seguimiento de la situación de los SSIG en la UE y manifiesta su interés en participar plenamente en él;

1.24 **se congratula** del vínculo establecido por la Comisión entre los SSIG y el análisis de los planes de acción nacionales para la inclusión social habida cuenta de la dimensión local de dicho objetivo ⁽⁸⁾, pero pide a la Comisión que aporte más detalles acerca del recurso al método abierto de coordinación que pretende privilegiar en el marco del seguimiento de su Comunicación, indicando en particular cuáles son sus expectativas respecto de los distintos participantes en dicho proceso;

1.25 **respalda** el compromiso anunciado por la Comisión de considerar «la necesidad y la posibilidad jurídica de presentar una propuesta legislativa» en materia de SSIG, adhiriéndose así a la postura más amplia adoptada por el Comité de las Regiones en favor de la formulación de una «propuesta de normativa marco que permita la definición de algunos principios comunes positivos» para todos los SIEG ⁽⁹⁾, pero afirma que ambas iniciativas han de ser complementarias y coherentes.

2. Recomendaciones del Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones

2.1 **pide** a la Comisión que aclare con la mayor celeridad posible la naturaleza de las propuestas legislativas sobre los SSIG, incoe el importante procedimiento de seguimiento y diálogo y elabore los informes bienales anunciados;

2.2 **pide** a la Comisión que cumpla su compromiso de analizar la necesidad y la posibilidad jurídica de formular una propuesta legislativa sobre los SSIG al término de un proceso abierto de consulta;

⁽⁸⁾ Dictamen del CDR (ECOS-027) de 22.4.2004 sobre el «Informe conjunto sobre la inclusión social en el que se resumen los resultados del examen de los planes nacionales de acción en favor de la inclusión social (2003-2005)», especialmente los puntos 2.5 y 2.6.

⁽⁹⁾ Dictamen del CDR (ECOS-040) de 23.2.2005 sobre el Libro Blanco de la Comisión sobre los servicios de interés general, especialmente el punto 1.18.

2.3 **pide** de nuevo a la Comisión ⁽¹⁰⁾ que proponga un instrumento legislativo que permita establecer algunos principios positivos comunes aplicables a todos los SIEG, con carácter de iniciativa «paraguas» que arroparía a otras propuestas legislativas complementarias, referidas en particular a los SSIG habida cuenta de sus especificidades, para brindar mayor seguridad jurídica a los entes locales y regionales y a los prestadores;

2.4 **pide** a la Comisión que haga un ejercicio más preciso y riguroso de clasificación (categorías) y definición (conceptos) de los SSIG de que se trata y tenga en cuenta las exigencias de interés general establecidas por los Estados miembros, reconociendo que forman parte de pleno derecho de la definición de dichos servicios;

2.5 **pide** a la Comisión que, por tanto, no considere excluyente la lista de los distintos enfoques, objetivos y características de organización de los SSIG, ateniéndose a los principios de subsidiariedad y libertad con arreglo a los cuales los Estados miembros pueden definir los principios, misiones, financiación y organización que les caracterizan;

2.6 **propone** a la Comisión que asocie al Comité de las Regiones a un ejercicio permanente de seguimiento y evaluación de los SSIG (en particular en cuanto al derecho de acceso de todos los ciudadanos a dichos servicios, viabilidad financiera de los servicios que se ofrecen y resultados obtenidos en función de los objetivos establecidos);

2.7 **se congratula** del compromiso anunciado por la Comisión de presentar antes de mediados de 2007 el primer informe bienal sobre los SSIG, en el que tiene previsto analizar los resultados de su estudio sobre el funcionamiento del sector, su trascendencia socioeconómica y sus implicaciones en materia de Derecho comunitario;

2.8 **hace**, por último, un llamamiento en favor de la coherencia de las orientaciones de la Comunicación con la política exterior que desarrolla la Unión Europea en materia de «servicios sociales y sanitarios» en el marco de las negociaciones sobre el comercio mundial de servicios (GATS);

Bruselas, 6 de diciembre de 2006.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Michel DELEBARRE

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CDR (ECOS-040) de 23.2.2005 sobre el Libro Blanco de la Comisión sobre los SIG, especialmente el punto 1.18.